

# LA UNIÓN EUROPEA EN SUDÁN ANTES Y DESPUÉS DEL TRATADO DE LISBOA: COHERENCIA «SIN PERJUICIO DE»

JUAN JORGE PIERNAS LÓPEZ\*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA UNIÓN EUROPEA EN SUDÁN ANTES DEL TRATADO DE LISBOA.
  1. EL CONSEJO.
  2. LA COMISIÓN EUROPEA.
- III. LA UNIÓN EUROPEA EN SUDÁN TRAS EL TRATADO DE LISBOA.
  1. LA COMISIÓN EUROPEA.
    - A) *Cambios en la estructura de la Comisión.*
    - B) *Menor visibilidad de la Comisión en el envío de misiones de observación electoral a Sudán.*
  2. EL CONSEJO.
    - A) *Estrategia de la UE para Sudán y Sudán del Sur.*
    - B) *Creación y entrada en funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior.*
    - C) *Programación conjunta de las políticas de desarrollo en Sudán del Sur.*
- IV. CONCLUSIONES.

---

\* Estudiante de Doctorado, Departamento de Derecho del Instituto Universitario Europeo-European University Institute, Florencia, Italia.

Este estudio es uno de los resultados del Proyecto I + D, concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación, «La contribución del Derecho Internacional y sus instituciones (Organización de Naciones Unidas, Corte Penal Internacional y Unión Europea) a los intentos de solución de la crisis humanitaria de Darfur (Sudán)», Código DER2009-0739, IP: Prof. Dr. D. Cesáreo Gutiérrez Espada, Universidad de Murcia.

## I. INTRODUCCIÓN

La política de la Unión Europea en Sudán ha sido criticada como descoordinada y carente de liderazgo antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa<sup>1</sup>. En concreto, se ha alegado que la Unión no mantenía, respecto de Sudán, una actitud coherente entre las políticas de corto y largo plazo de los diferentes actores que integran la Unión<sup>2</sup>.

Por otro lado, entre los objetivos del Tratado de Lisboa destaca el de la coherencia de las acciones y políticas de la Unión<sup>3</sup>. En particular, el Tratado reitera la necesidad de coherencia en la acción exterior de la Unión<sup>4</sup>. Este objetivo de coherencia, que ya figuraba en la Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea de diciembre de 2001, está relacionado con otro gran *telos* de la UE post-Lisboa: que la Unión Europea debe hablar con una sola voz en la escena internacional<sup>5</sup>.

A tenor de lo anterior, este trabajo analiza los cambios que el Tratado de Lisboa puede comportar para la política de la Unión en Sudán, y ahora también, en Sudán del Sur. A este respecto, la actuación de la Unión tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en Sudán, y en concreto su ac-

---

<sup>1</sup> Las referencias al Tratado de Lisboa en este trabajo incluyen a los dos Tratados en los que actualmente se fundamenta la Unión Europea de conformidad con el artículo 1 del Tratado de la Unión Europea: dicho Tratado y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo denominados «los Tratados»). En relación con la falta de liderazgo de la Unión véanse, por ejemplo, las críticas vertidas por BOCK, C. y MILLER, L.R., a la falta de liderazgo de la UE en Darfur en el diario *The Washington Post* titulado «Darfur: Where is Europe?», 09.12.2009.

<sup>2</sup> Véase a este respecto, por ejemplo, GYA, G., «The Eu's role in the Darfur crisis from 2003 until today», publicado por *FRIDE* en marzo de 2010.

<sup>3</sup> Véanse las múltiples referencias que los Tratados hacen a este respecto en, por ejemplo, los artículos 11, 13, 16, 18, 21, 26 del Tratado de la Unión Europea («TUE») y 7, 121 o 196 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE»). Véase a este respecto, por ejemplo, VAN ELSUWEGE, P., «EU external action after the collapse of the pillar structure: in search of a new balance between delimitation and consistency», *Common Market Law Review* 2010, v. 47, n. 4, pp. 971-986, o RASMUSSEN, S., «The messages and practices of the European Union's public diplomacy», *The Hague Journal of Diplomacy* 2010, v. 5, n. 3, pp. 263-287.

<sup>4</sup> Véanse, por ejemplo, los artículos 18 ó 21 del TUE.

<sup>5</sup> Véase a este respecto, por ejemplo, el artículo de VONÈINA, T., «Speaking with one voice: statements and declarations as an instrument of the EU's Common Foreign and Security Policy», *European Foreign Affairs Review* 2011, v. 16, n. 2 May, pp. 169-186, o el de DEGRNAD-GUILLAUD, A., «Actors and mechanisms of EU coordination at the UN», *European Foreign Affairs Review* 2009, v. 14, n. 3, pp. 405-430.

tuación en Sudán del Sur, es vista en la Comisión como una prueba (*a test-case*) sobre la efectividad del nuevo orden institucional y jurídico de la Unión que trata de armonizar políticas jurídicamente (e institucionalmente) diferenciadas como son, de un lado, las acciones emprendidas en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, de marcado rasgo intergubernamental y donde, por tanto, el Consejo es el principal protagonista y, de otro, políticas comunes, como la comercial o la cooperación al desarrollo, donde la protagonista es la Comisión, en un país que ha sufrido, y sufre, una grave crisis humanitaria<sup>6</sup>.

Con este fin, el estudio describe, en primer lugar, las principales políticas llevadas a cabo por la Unión en Sudán antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa identificando a los responsables de las mismas, en concreto al Consejo y a la Comisión<sup>7</sup>. A continuación, se analizarán las principales novedades aportadas por el Tratado de Lisboa en aquellas materias que, con base en las conclusiones de la primera sección, son relevantes para la acción de la Unión en Sudán<sup>8</sup>. Además, en esta sección se anali-

---

<sup>6</sup> Entrevista a F. Fotiadis en el marco de la profunda y muy interesante investigación que ha llevado a cabo la Cámara de los Lores, en concreto el Subcomité de Asuntos Exteriores, Defensa y Desarrollo (Subcomité C) y que lleva por título: «The EU's conflict prevention and peace-building role in Sudan»; el informe definitivo fue publicado en Junio de 2011, las entrevistas y aportaciones pueden consultarse en [www.parliament.uk/hleuc](http://www.parliament.uk/hleuc). Sobre la crisis que sufre la zona y especialmente Darfur véase, CERVELL HORTAL, M.<sup>a</sup> J., *Naciones Unidas, Derecho Internacional y Darfur*, Comares, Granada, 2010, o BARTROP, R., *Darfur and the international community: the challenges of conflict resolution in Sudan*, Tauris, Londres, 2011.

<sup>7</sup> Véase, con respecto a la interacción de los diferentes actores en política exterior tras la fallida Constitución y antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, CREMONA, M., y DE WITTE, B. (eds.), *EU foreign relations law: constitutional fundamentals*, Hart, Oxford, 2008.

<sup>8</sup> El análisis detallado de los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa en materia de acción exterior no es objeto de este trabajo, para ello se recomiendan otros. Por ejemplo, ALDECOA LUZÁRRAGA, F., «La Política Exterior Común en el Tratado de Lisboa: Instrumentos para hacer de la Unión un actor de la globalización», en FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y DÍAZ BARRADO, C. (dirs.); ALCOCEBA GALLEGO, M. A., MANERO SALVADOR, A. (coords.), *El tratado de Lisboa: análisis y perspectivas*, Dykinson, Madrid, 2009, pp. 231-254; PÉREZ BERNÁRDEZ, C. (ed.), *La proyección exterior de la Unión Europea: Desafíos y realidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007; HERRERO DE LA FUENTE, A. A., «Algunas consideraciones sobre la Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras la firma del Tratado de Lisboa», en BADÍA MARTÍ, A. M.; PIGRAU SOLÉ, A.; OLESTI RAYO, A. (coords.), *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: Homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia*, vol. II (La Unión Europea ante los retos de

zará el papel que el nuevo actor institucional, el Servicio Europeo de Acción Exterior, puede desempeñar en relación con la política de la Unión en Sudán<sup>9</sup>. Por último se presentarán unas consideraciones a modo de conclusión sobre el impacto que el nuevo sistema normativo e institucional puede tener en la relación de la Unión Europea con Sudán.

## II. LA UNIÓN EUROPEA EN SUDÁN ANTES DEL TRATADO DE LISBOA

A menudo se escribe sobre la política de la Unión Europea en Sudán. Sin embargo, como se tratará de acreditar a continuación, no siempre resulta fácil discernir a qué o a quién nos referimos con precisión al hablar de la Unión Europea (UE) en dicho país. A este respecto, instituciones como la Comisión, y en el seno de la misma varias Direcciones Generales, adoptan decisiones y desarrollan políticas destinadas a Sudán<sup>10</sup>. También lo hace el Consejo, y otras figuras relacionadas con éste, como el Representante Especial de la UE para Sudán.

A la luz de esta situación, esta sección tiene por objeto describir las principales políticas de la Unión Europea, en relación con Sudán, así como identificar a los responsables de las mismas con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Este ejercicio, se espera, permitirá apreciar mejor los cambios que el Tratado de Lisboa introduce en relación con las políticas y los actores más directamente relacionados con Sudán. Con

---

nuestro tiempo), Marcial Pons, 2009, pp. 975-1002; KADDOUS, C., *Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty*, en GRILLER, S. and ZILLER, J. (editores), *The Lisbon Treaty – EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer, 2008, pp. 205-222; o LENAERTS, K. y VAN NUFFEL, P., *European Union Law*, Sweet & Maxwell, Londres, 2011, pp. 997-1004.

<sup>9</sup> GUINEA LLORENTE, M., «El Servicio Europeo de Acción Exterior: génesis de una diplomacia europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo-RDCE* 2010, v. 14, n. 37, pp. 761-799.

<sup>10</sup> El Parlamento Europeo ha sido muy activo en relación con Sudán y, en particular en lo concerniente a la crisis humanitaria de Darfur. De hecho, su papel en dicha crisis ha sido subrayado por diversos autores, véase, por ejemplo, GYA, G., «The Eu's role...», *loc. cit.*, *supra* nota 2. No obstante, la competencia del Parlamento Europeo en asuntos de política exterior, antes y después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, es muy reducida, por lo que no se ha considerado que haya adoptado decisiones e implementado políticas, como el Consejo o la Comisión. Para una descripción de las diferentes visiones que las distintas instituciones albergan sobre las relaciones exteriores de la Unión véase, ROY, J., y DOMÍNGUEZ RIVERA, R. (coords.), *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*, Plaza y Valdés, México, 2001.

este fin se analizarán a continuación de forma resumida las principales políticas emprendidas por (1) la Comisión y (2) el Consejo, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

## 1. EL CONSEJO

La política pre-Tratado de Lisboa del Consejo en Sudán ha consistido, en esencia, en apoyar la negociación y posterior implementación del Acuerdo General de Paz firmado en 2005. Por otro lado, en lo relativo a la crisis humanitaria de Darfur, el Consejo ha reiterado su respaldo a la actuación de la Unión Africana (en adelante, UA) y de Naciones Unidas<sup>11</sup>, mediante financiación y misiones de apoyo civil y militar acordadas con arreglo al entonces denominado segundo pilar de la Unión Europea, el relativo a cuestiones de Seguridad y Defensa<sup>12</sup>. De este modo, el Consejo adoptó la Acción Común 2005/557/PESC relativa a la acción de apoyo civil y militar de la Unión Europea a la misión de la Unión Africana en la región sudanesa de Darfur (la misión AMIS II)<sup>13</sup>, la Acción Común 2005/556/PESC, por la que se nombra un Representante Especial de la Unión Europea en

---

<sup>11</sup> Véanse en este sentido, principalmente, las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1590, de 24 de marzo de 2005, por la que se decidió establecer la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) a fin de apoyar la aplicación del Acuerdo General de Paz firmado entre el Gobierno del Sudán y el Movimiento y Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLM/A), y la resolución 1706, de 31 de agosto de 2006, por la que se amplió el mandato de UNMIS con el fin de prestar apoyo a la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur. Véanse también las resoluciones RCSNU 1556 (2004), 1564 (2004), 1591 (2005), 1593 (2005), 1612 (2005), 1663 (2006), 1672 (2006), 1679 (2006), 1769 (2007), 1778 (2007), 1881 (2009), 1882 (2009), 1891 (2009) y 1919 (2010). Sobre la colaboración de la UE con África véase ALBERDI BIDAGUREN, J., «La gobernanza democrática y la protección de los derechos humanos en la Asociación UE-África: ¿condicionalidad positiva o injerencia política?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2010, v. 15, n. 38, pp. 129-154.

<sup>12</sup> Véase en este sentido, por ejemplo, la declaración en cuanto a los objetivos de la UE en Sudán y Darfur de J. Solana con motivo del nombramiento de P. Haavisto como Representante Especial de la UE en Sudán: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu). Para un análisis crítico de las misiones en las que ha participado la UE en África véase, por ejemplo, VINES, A., «Rhetoric from Brussels and reality on the ground: the EU and security in Africa», *International Affairs* 2010, v. 86, n. 5, pp. 1091-1108.

<sup>13</sup> Acción Común 2005/557/PESC del Consejo, de 18 de julio de 2005, relativa a la Acción Común del Consejo relativa a la acción de apoyo civil y militar de la Unión Europea a la misión de la Unión Africana en la región sudanesa de Darfur DO L 188 de 20.7.2005, p. 46.

Sudán<sup>14</sup>, y la ya mencionada Acción Común 2007/677/PESC sobre la Operación Militar de la Unión Europea en la República de Chad y la República Centroafricana<sup>15</sup>.

El apoyo civil y militar de la UE a la misión AMIS II, liderada por la Unión Africana, concluyó en diciembre de 2007, cuando esta misión fue absorbida por la operación conjunta UA-Naciones Unidas, UNAMID, con arreglo a la Resolución del Consejo de Seguridad 1769 de 2007. Por su parte, como se ha mencionado, la misión EUFOR Tchad/RCA, que comenzó el 28 de enero de 2008, concluyó el 15 de marzo de 2009 cuando fue traspasada la autoridad de la misión a la MINURCAT (Misión de Naciones Unidas en la República Centroafricana y Tchad)<sup>16</sup>.

En cuanto al apoyo financiero, el Consejo decidió crear, en su sesión de 21 de julio de 2003, y en respuesta a una demanda formulada por la Unión Africana (UA), un Fondo de Apoyo a la Paz para África (en adelante también «el Fondo»)<sup>17</sup>. El Fondo tiene por objeto respaldar operaciones de mantenimiento de la paz realizadas por países africanos en África, y la capacitación de la incipiente estructura de seguridad de la Unión Africana. El Fondo responde al denominado principio «de emancipación africana», y es coherente con la idea de que los países africanos y la Unión Africana, son los mejor situados, y más legitimados, para resolver y prevenir conflictos en África. La primera misión de la UA que recibió ayuda con cargo al Fondo fue precisamente la misión destinada a Darfur (AMIS), en junio de 2004, con una primera financiación por importe de 12 millones de euros. El Fondo fue prorrogado por otros tres años, para el período 2008-2010, por decisión del Consejo de 11 de abril de 2006. La aporta-

<sup>14</sup> 18 de julio de 2005, el Consejo adoptó la Acción Común 2005/556/PESC relativa al nombramiento de un asesor militar del Representante Especial de la Unión Europea para Sudán, DO L 188 de 20.7.2005, p. 43. El Representante Especial de la UE en Sudán fue inicialmente P. Haavisto, de 2005 a abril de 2007. Posteriormente, desde el 19 de abril de 2007 al 1 de septiembre de 2010. Desde esa fecha, el puesto de Representante Especial de la UE en Sudán lo ocupa la británica R. Marsden.

<sup>15</sup> El 15 de octubre de 2007, el Consejo adoptó la Acción Común 2007/677/PESC sobre la operación militar de la Unión Europea en la República de Chad y la República Centroafricana (Operación EUFOR Tchad/RCA), DO L 279 de 23.10.2007, p. 21.

<sup>16</sup> Para un análisis de las distintas misiones en las que ha participado la UE y su relación con otros actores véase ATTINÀ, F., e IRRERA, D.(eds.), *Multilateral security and ESDP operations*, Ashgate, Farnham, 2010.

<sup>17</sup> Decisión 2003/3 del Consejo de Ministros ACP-CE, de 11 de diciembre de 2003, sobre la utilización, a efectos de la creación de un Fondo de Apoyo a la Paz para África, de recursos de la dotación para desarrollo a largo plazo del 9º FED.

ción para financiar este período fue de 300 millones de euros provenientes del programa indicativo intra-ACP del décimo Fondo Europeo de Desarrollo («FED»). Más recientemente, por decisión de 13 de Mayo de 2011, y ante la probabilidad de que la cantidad prevista con arreglo al décimo FED se agote este año, el Consejo acordó reaprovisionar el Fondo para el periodo 2011-2013 con 300 millones de euros<sup>18</sup>. La financiación del Fondo puede ser complementada por contribuciones bilaterales que gestionará la Comisión Europea<sup>19</sup>.

En suma, la actuación del Consejo en Sudán se ha centrado en los aspectos políticos y militares de apoyo a la Unión Africana y a Naciones Unidas en sus esfuerzos por alcanzar y consolidar la paz en la zona, así como por resolver la grave crisis humanitaria de Darfur. Esta actuación «de la Unión», en realidad del Consejo, ha sido ampliamente criticada, sobre todo con anterioridad a la adopción de la Acción Común 2005/557/PESC de apoyo civil y militar de la Unión Europea a la misión de la Unión Africana en Darfur<sup>20</sup>, pero también después<sup>21</sup>. Las críticas han incidido especialmente en la falta de liderazgo de la UE en la respuesta internacional a la crisis de Darfur y en su negativa a considerarla como genocidio, como sí hiciera el gobierno de Estados Unidos en julio de 2004»<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Véanse las conclusiones del Consejo de 13 de mayo de 2011, n.º 10023/11.

<sup>19</sup> Véase a este respecto la Decisión n.º 2/2007 del Consejo de Ministros ACP-CE, de 25 de mayo de 2007, por la que se permiten contribuciones bilaterales adicionales que gestionará la Comisión en apoyo de los objetivos del Fondo de Paz para África, DO L 175 de 5.7.2007, p. 35/35.

<sup>20</sup> Una de las críticas que más repercusión tuvo fue la del artículo escrito por BOCK, C. y MILLER, L.R., titulado «Darfur: Where is Europe?» publicado por el diario *The Washington Post* mencionado *supra* nota 1.

<sup>21</sup> Véase el artículo en el mismo sentido publicado por *Human Rights Watch* en 2007 titulado «EU: Europe Should Assume Darfur Leadership Action – Not Words – Needed to End Darfur Crisis». Puede consultarse en [www.hrw.org](http://www.hrw.org). Véase también, en relación con la involucración de la UE y la importancia de la definición jurídica de las atrocidades cometidas en Darfur, entre otros, MULAJ, K., «Forced displacement in Darfur, Sudan: dilemmas of classifying the crimes», *International Migration* 2008, vol. 46, n. 2, pp. 29-48.

<sup>22</sup> Cabe recordar a este respecto las palabras del embajador de Estados Unidos R. S. Williamson pronunciadas ante la denominada entonces Comisión (hoy Comité) de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Ginebra ese mismo año, tratando, sin éxito, de arrancar un mayor compromiso de la Unión Europea en aquel momento: «ten years from now, the sixtieth Commission on Human Rights will be remembered for one thing and one thing alone: Did we have the courage and strength to take strong action against the ‘ethnic cleansing’ in Darfur? We will be asked, ‘Where were you at the time of the ethnic cleansing?’ ‘What did you do?’ Véase la referencia en MARKUSEN, E. y TOTTEN, S. (ed.), *Genocide in Darfur*:

## 2. LA COMISIÓN EUROPEA

La Comisión Europea mantiene relaciones bilaterales estables con Sudán y se ocupa, esencialmente, de la programación de los instrumentos financieros de la Unión relativos a este país así como de la ejecución de algunas políticas. En concreto, la Comisión aporta directamente ayuda humanitaria y al desarrollo a través de la actuación de varias Direcciones Generales.

Con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la actuación de la Comisión se podía resumir como sigue. La Dirección General («DG») de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (DG ECHO) aportaba ayuda humanitaria a Sudán de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1257/96 y el denominado consenso europeo en materia de ayuda humanitaria<sup>23</sup>. La Dirección General de Desarrollo (DG DEV) también participaba en Sudán pues era la DG responsable de la estrategia de cooperación con este país. Junto con las dos DGs mencionadas, otras tres, con sus respectivos Comisarios al frente, desarrollaban políticas en Sudán. Así, DG AIDCO era la responsable de la implementación de los programas de cooperación diseñados por DG DEV. DG RELEX era la responsable del diálogo político con Sudán y el resto de actores interesados en la zona (Na-

---

*Investigating the Atrocities in the Sudan*, Routledge, Nueva York, 2006, p. 116. No resulta sencillo identificar las razones por las que la UE evitó la calificación de los hechos acaecidos en Darfur como Genocidio. Por un lado, como hiciera la ONG Human Rights Watch, se podría sostener que en Darfur, más que la exterminación deliberada de un grupo étnico tuvo lugar su desplazamiento forzoso. Véase a este respecto STRAUSS, S., «Darfur and the Genocide Debate», *Foreign Affairs* 84:1 (January/February 2005), pp. 123-133. Por otro lado, otros, más críticos, apuntan a la voluntad de la UE de evitar la denominación de Genocidio para evitar las obligaciones que la misma tendría en virtud de la Convención para la Prevención del Genocidio de 1948. Véase a este respecto, KUBICEK, P., y PARKE, A., «European Union and Humanitarian Intervention», *EU External Affairs Review*, July 2011, pp. 60-70.

<sup>23</sup> Véanse el Reglamento (CE) n.º 1257/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 sobre la ayuda humanitaria DO L 163 de 02.07.1996, p. 1, la Comunicación de la comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Hacia un consenso europeo en materia de ayuda humanitaria (Bruselas, 13.6.2007, COM(2007) 317 final), la Declaración Conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea titulada Consenso Europeo sobre la ayuda humanitaria ((2008/C 25/01). El Consejo ha analizado la Comunicación de la Comisión sobre el desarrollo del Consenso en sus conclusiones de 17 de mayo de 2011, n.º 10191/11. En relación con el Reglamento n.º 1257/96 véase BROBERG, M. P., «Undue assistance?: An analysis of the legal basis of Regulation 1257/96 concerning humanitarian aid», *European Law Review* 2009, v. 34, n. 5, pp. 769-778.



ciones Unidas, Noruega...). DE RELEX era también responsable de algunos de los programas financiados por el Instrumento para la Estabilidad. Finalmente, DG Comercio era responsable de los asuntos de Comercio de la Unión con este país. De hecho, esta DG es la que desde 1999 lleva el peso de las negociaciones de la Comisión, en detrimento de la DG de Desarrollo, con los países ACP (África, Caribe y Pacífico) para firmar los importantes Acuerdos de Asociación Económica (EPAs) con estos países<sup>24</sup>, y en concreto desde el año 2000, el Acuerdo de Cotonú del que forma parte Sudán.

La actuación de la Comisión Europea en Sudán se remonta a antes de 1990<sup>25</sup>. Tras la firma del Acuerdo General de Paz en 2005, la Comisión presentó un Documento de Estrategia Nacional (Country Strategy Paper), que fue firmado el 25 de enero de 2005. La firma de este Documento y, sobre todo, la reanudación oficial de la relación bilateral tras el Acuerdo General de Paz ha permitido a la Comisión movilizar más de 400 millones de euros del noveno Fondo Europeo de Desarrollo (FED) durante el periodo 2005-2007. El 45 % de los 400 millones aportados se destinaron a Sudán del Sur. Como es sabido, el FED no forma parte del presupuesto de la Unión sino que está financiado por contribuciones voluntarias de los Estados miembros, gestionadas por la Comisión.

El noveno FED, ligado al Acuerdo de Cotonú suscrito por Sudán, abarca el período comprendido entre 2000 y 2007. Tras la conclusión del noveno FED los Estados miembros de la Unión decidieron aportar contribuciones para crear un nuevo FED, el décimo, siempre gestionado por la Comisión, que comprende el período 2008-2013. El décimo FED está ligado al Acuerdo de Cotonú revisado. Esta revisión del Acuerdo no ha sido suscrita por Sudán habida cuenta de que la misma contiene una cláusula de cooperación con el Tribunal Penal Internacional que Sudán rechaza por motivos bastante obvios (sobre su Presidente pesa, *inter alia*, una orden de

---

<sup>24</sup> VAN REISEN, M., 'The Enlarged European Union and the Developing World: What Future?' en MOLD, A. (ed), *EU Development Policy in a Changing World: Challenges for the 21st Century*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2007, p 53.

<sup>25</sup> En este año la Comisión decidió suspender los programas de ayuda a Sudán a la luz de la grave situación de violación de los derechos humanos y de falta de respeto a la democracia en dicho país. La Comisión se comprometió a reanudar los programas de ayuda tan pronto como se normalizara relativamente la situación en Sudán y se dispuso efectivamente a hacerlo una vez firmado el Acuerdo General de Paz en 2005. Información general sobre las relaciones bilaterales de la Comisión con Sudán puede consultarse en Internet en el siguiente: <http://ec.europa.eu/delegations>

arresto por genocidio emitida por el TPI). En consecuencia, Sudán no puede en principio beneficiarse de los fondos asignados a este país en el nuevo FED para el periodo 2008-2013, unos 336 millones de euros.

Ante esta situación, la capacidad de actuación de la Comisión en materia de ayuda al desarrollo, no así su capacidad en materia de ayuda humanitaria<sup>26</sup>, queda bastante mermada. De hecho, más allá de la ejecución de los programas pendientes del noveno FED, cuya finalización está prevista para 2012, la Comisión sólo puede, en principio, movilizar ayuda a Sudán, incluido Sudán del Sur, a través del Instrumento de Estabilidad<sup>27</sup>, y del Instrumento de financiación para la promoción de la democracia y los derechos humanos en el mundo<sup>28</sup>. En aras de mitigar en parte las consecuencias para el pueblo sudanés de la no ratificación por parte del Gobierno de Sudán del Acuerdo de Cotonú revisado, por Decisión 2010/406/UE del Consejo, de 12 de julio 2010, la Comisión podrá gestionar 150 millones de fondos que han sido «liberados» del 9º FED y de los FED anteriores, de los que sí se puede beneficiar legítimamente Sudán. De esta cantidad, unos 85 millones deberán ser destinados a Sudán del Sur<sup>29</sup>.

Por último, cabe mencionar que la Comisión espera que Sudán del Sur solicite su adhesión al Acuerdo de Cotonú tras declarar formalmente su independencia, de conformidad con el Acuerdo General de Paz de 2005, y

---

<sup>26</sup> La ayuda humanitaria, que no se asigna al Gobierno sino que se concede directamente a las agencias de Naciones Unidas, a la Cruz Roja y a través de ONGs, no se ve afectada por la no ratificación del Acuerdo de Cotonú por parte de Sudán, por lo que la Comisión continúa concediéndola. Sobre la relación entre los objetivos de las políticas de comercio y desarrollo en países ACP véase, por ejemplo, LANGAN, M., «ACP-EU normative concessions from Stabex to private sector development: Why the European Union's moralised pursuit of a 'deep' trade agenda is nothing 'new' in ACP-EU relations», *Perspectives on European politics and society* 2009, v. 10, n. 3, pp. 416-440.

<sup>27</sup> Regulado en lo esencial por el Reglamento (CE) n.º 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de noviembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Estabilidad, DO L 327 de 24.11.2006.

<sup>28</sup> Regulado en lo esencial por el Reglamento (CE) n.º 1889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006 por el que se establece un instrumento de financiación para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial.

<sup>29</sup> La Comisión Europea prevé no obstante que esta dotación adicional sea insuficiente para cubrir las necesidades de Sudán del Sur por lo que propuso, el 5 de mayo de 2011 al Consejo asignar una cantidad adicional de 200 millones de euros de los fondos «liberados» del 9º FED y de los FED anteriores liberar otros 200 millones de euros para respaldar la capacitación y consolidación estatal de Sudán del Sur. El Consejo ha aceptado la propuesta de la Comisión.

el referéndum celebrado en enero de 2011. Esta adhesión permitiría al nuevo Estado recibir ayuda del décimo Fondo Europeo de Desarrollo, el mismo del que podría beneficiarse el Gobierno de Sudán en la actualidad si hubiera firmado el Acuerdo de Cotonú revisado<sup>30</sup>.

En suma, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Comisión Europea aportaba directamente ayuda humanitaria a Sudán, a través de DG ECHO, y gestionaba de forma independiente la multimillonaria ayuda al desarrollo aportada por los Estados miembros al Fondo Europeo de Desarrollo través de DG DEV y DG AIDCO. Además, la Comisión gestionaba, con competencia exclusiva, la Política Comercial Común de la UE en Sudán a través de la DG de Comercio y mantenía el diálogo político con las partes interesadas a través de DG RELEX.

### III. LA UNIÓN EUROPEA EN SUDÁN TRAS EL TRATADO DE LISBOA

El Tratado de Lisboa entró en vigor el pasado 1 de diciembre de 2009. Desde esa fecha, tanto la Comisión como el Consejo han adoptado una serie de decisiones que afectan directa o indirectamente a la actuación de la Unión en Sudán. Analizamos a continuación estos cambios con más detalle<sup>31</sup>.

#### 1. LA COMISIÓN EUROPEA

##### A) *Cambios en la estructura de la Comisión*

Como se ha expuesto, con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, cinco eran las Direcciones Generales de la Comisión Europea con competencias relacionadas con la acción de la UE en Sudán, a saber, la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (DG ECHO), la Dirección General de Desarrollo (DG DEVELOPMENT en in-

---

<sup>30</sup> La relación entre las distintas políticas de la UE en los países ACP presentaba tensiones antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. El ejemplo de la relación entre la Política Pesquera y la Política de Cooperación al Desarrollo lo aborda TEIJO GARCÍA, C., «Pesca y cooperación al desarrollo en el marco de las relaciones Unión Europea-ACP», *Revista de Derecho Comunitario Europeo-RDCE* 2008, v. 12, n. 31, pp. 743-771.

<sup>31</sup> Para un reciente análisis de varios autores sobre las principales implicaciones constitucionales que el Tratado de Lisboa puede suponer para la acción exterior de la Unión véase BLANKE, H.-J. y MANGIAMELLI, S. (eds.), *The European Union after Lisbon: constitutional basis, economic order and external action of the European Union*, Springer, Berlin, 2012.

glés o también «DG DEV»), la DG Aidco-EuropeAid, la Dirección General de Relaciones Exteriores (DG RELEX), y finalmente, la Dirección General de Comercio (DG Comercio).

Pues bien, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha llevado aparejada una serie de cambios internos en la Comisión. Así, las Direcciones Generales de Desarrollo y DG Aidco-EuropeAid se han unido en una sola: la Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid, responsable de la política de desarrollo y de la ayuda europea en todo el mundo. Esta nueva DG, que empezó a trabajar oficialmente el 3 de enero de 2011, aglutina las funciones de programación y ejecución de la política de desarrollo y cooperación de la Unión. La nueva DG tiene como objetivo que la Comisión Europea pueda hablar con una sola voz sobre los asuntos de desarrollo y cooperación<sup>32</sup>. Con este fin, la nueva DG, conocida como DG DEVCO por sus siglas en inglés (*Development and Cooperation*), será la única interlocutora de la Comisión en esta materia con el Servicio Europeo de Acción Exterior. De hecho, en relación con el SEAE, buena parte del personal de la extinta Dirección General de Desarrollo, una de las dos fusionadas, ha sido transferido a este nuevo servicio<sup>33</sup>. El comisario de DG DEVCO es el Sr. Piebalgs, cuya cartera ha ganado bastante peso dentro del Colegio de Comisarios con la reunificación de dos de las Direcciones Generales que más recursos gestionan.

Por otra parte, las funciones de la Dirección General de Ayuda Humanitaria (DG ECHO), se han integrado en otra DG de nuevo cuño, la Dirección General de Cooperación Internacional, Ayuda Humanitaria y Respuesta a las Crisis, cuya comisaria es la Sra. K. Georgieva. La nueva DG se ocupará, junto con la financiación y aportación de la ayuda humanitaria de la Unión, de las acciones de respuesta rápida y protección civil de la Unión a catástrofes. En consecuencia, esta DG se seguirá ocupando del drama de Darfur.

<sup>32</sup> Véase en este sentido el enlace: <http://ec.europa.eu/europeaid> de la DG.

<sup>33</sup> Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (2010/427/UE), DO L 201, 3.8.2010. En concreto, se han transferido las siguientes unidades: Dirección D (ACP II-África Central y Occidental, Caribe y Países y Territorios de Ultramar (PTU)) excepto unidad PTU, la Dirección E (Cuerno de África, África Oriental y Meridional, Océano Índico y Pacífico), la Unidad CI (ACP I: programación y gestión de la ayuda): Personal responsable de la programación, la Unidad C2: (Asuntos e instituciones panafricanas, gobernanza y migración): Personal responsable de las relaciones panafricanas, y los puestos jerárquicos correspondientes y personal de apoyo directamente adscrito a los mismos.

Conviene recordar a este respecto que, tanto la actuación del Comisario encargado de Desarrollo como la de la Comisaria responsable de ayuda humanitaria deberán estar, en principio, coordinadas por la Alta Representante de la Unión de conformidad con el artículo 18 TUE. Además, la DG de Relaciones Exteriores ha desaparecido formalmente desde la creación del SEAE, y sus funciones han sido asumidas por la Alta Representante, asistida por el SEAE.

En cuanto a la Política Comercial Común tras Lisboa, el TL la sitúa dentro de la Quinta Parte del TFUE, denominada Acción Exterior de la Unión. Además, el artículo 207 TFUE precisa que la PCC se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión, esto es, los enunciados en el artículo 21 TUE<sup>34</sup>. A la luz de lo anterior cabe concluir que la PCC deberá ser desarrollada en coordinación con el resto de la Acción Exterior de la Unión, cuya responsabilidad principal recae en la Alta Representante de la Unión de conformidad con el artículo 18,4 TUE. Dicho esto, el TL continúa privilegiando a la Comisión, esto es, al responsable de Comercio, frente a la Alta Representante en ámbitos clave de esta política<sup>35</sup>.

Además, como se ha observado<sup>36</sup>, el primer apartado del artículo 218 constituye *lex specialis* respecto del artículo 207 TFUE, el que enmarcaba la PCC en los objetivos y principios de la Acción Exterior. En consecuencia, no parece que la Alta Representante vaya a afectar significativamente el desempeño de las funciones del responsable de comercio de la Comisión. De hecho, al menos para la DG de Comercio, el mandato de su Comisario incluye la competencia de *garantizar la coherencia* de la política de Comercio con el resto de competencias de la Unión con proyección exterior<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Véase en cuanto a los objetivos de la PCC tras el Tratado de Lisboa: CEPILLO GALVÍN, M. A., *Política comercial europea y preferencias arancelarias*, Serie Estudios Internacionales y Europeos, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 56-62.

<sup>35</sup> En concreto, en aquellos asuntos que no se refieran a la Política Exterior y de Seguridad Común, el apartado tercero del artículo 218 TFUE establece que «La Comisión, o el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad cuando el acuerdo previsto se refiera exclusiva o principalmente a la política exterior y de seguridad común, presentará recomendaciones al Consejo, que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe, en función de la materia del acuerdo previsto, al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión» (cursiva añadida).

<sup>36</sup> Véase, por ejemplo, KLEIMANN, D., «Taking Stock: EU Common Commercial Policy in the Lisbon Era», *CEPS Working Paper n.º 345*, April 2011, p. 11.

<sup>37</sup> Véase a este respecto lo previsto en la página web de la DG de Comercio en la sección titulada «What the Directorate-General for Trade is responsible for», puede consultarse en Internet en <http://ec.europa.eu>.

De hecho, la limitación a la discrecionalidad de la Comisión en esta materia vendrá seguramente impuesta por el Parlamento Europeo, no la Alta Representante, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En efecto, el TL permite al Parlamento Europeo participar en el proceso legislativo en la *quasi-totalidad* de los instrumentos relacionados con la política comercial de la Unión (artículo 207.2 TFUE). Por otra parte, el Parlamento Europeo deberá dar su consentimiento a los acuerdos internacionales en esta materia (artículo 218.6(v) TFUE), así como ser informado periódicamente sobre el desarrollo de las negociaciones de los acuerdos en esta materia (artículo 218.10 TFUE). En suma, en sede de política comercial, al menos sobre el papel, la Alta Representante no podría ser la única voz de la UE en sus relaciones con Sudán. En el mejor de los casos, compartirá protagonismo con el Comisario de Comercio.

La reorganización de la política de desarrollo dentro de la Comisión con la fusión de dos DGs, de un lado, y la transferencia de personal de la DG Desarrollo al SEAE, de otro, ha ocasionado ya algunas disfunciones. El siguiente ejemplo, del que se ha hecho eco la prensa<sup>38</sup>, simboliza alguno de los problemas con los que la nueva organización se encontrará: Como se ha expuesto *supra*, la Comisión Europea administra los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo, de donde provienen la mayor parte de los recursos de la Unión que llegan a Sudán y en particular los relacionados con la política de desarrollo. Pues bien, como se ha expuesto, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la Comisión continúa administrando formalmente dichos fondos. No obstante, las delegaciones de la Comisión en el extranjero, que solían autorizar, en nombre de la Comisión, gastos con cargo al FED, han pasado a formar parte del SEAE, bajo la dirección última de la Alta Representante. Ante esta situación, los jefes de delegación, que eran funcionarios de la Comisión y ahora lo son del SEAE, no pueden en principio autorizar gastos con cargo al FED habida cuenta de que formalmente han dejado de formar parte de la Comisión desde la creación del SEAE y la transferencia de personal de la Comisión al mismo.

Esta situación se ha resuelto con una modificación del Reglamento financiero del FED que permite a los jefes de delegación (ahora del SEAE) autorizar dichos gastos<sup>39</sup>. No obstante, la problemática pone de relieve lo

---

<sup>38</sup> Por ejemplo, «Heads of delegation to get authority for EDF money», en [www.europeanvoice.com](http://www.europeanvoice.com), 10.03.2011.

<sup>39</sup> Véase el Reglamento (UE) n.º 370/2011 del Consejo de 11 de abril de 2011 que modifica el Reglamento (CE) n.º 215/2008 por el que se aprueba el Reglamento financiero

complejo que puede resultar un sistema que pretende ser, precisamente, más sencillo y coherente. La lectura de algunos considerandos del nuevo reglamento financiero, que considera al SEAE como un servicio de naturaleza *sui generis* que debe ser tratado como una institución a los efectos del Reglamento financiero, aporta algo de luz sobre las relaciones entre el SEAE y la Comisión en materia de fondos FED, al tiempo que revela lo intrincado del marco jurídico aplicable al nuevo organigrama de las delegaciones, donde funcionarios de la Comisión y del SEAE trabajarán conjuntamente<sup>40</sup>.

B) *Menor visibilidad de la Comisión en el envío de misiones de observación electoral a Sudán*

La Unión Europea ha enviado dos misiones de observación electoral a Sudán desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa con motivo de las elecciones presidenciales de abril de 2010 y el referéndum de autodeterminación de Sudán del Sur de enero de 2011. Las misiones de observación

---

aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo, por lo que se refiere al Servicio Europeo de Acción Exterior, *DO* 16.4.2011, L 102/1.

<sup>40</sup> Reglamento (UE) n.º 370/2011 del Consejo de 11 de abril de 2011 que modifica el Reglamento (CE) n.º 215/2008 por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo, por lo que se refiere al Servicio Europeo de Acción Exterior, *DO* 16.4.2011, L 102/1, considerandos 4 y 5: «El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que las Delegaciones de la Comisión forman parte del SEAE como Delegaciones de la Unión. Es necesario garantizar la continuidad de funcionamiento de las Delegaciones de la Unión y, en especial, la continuidad y la eficiencia en la gestión de los recursos del FED por parte de las Delegaciones. Por lo tanto, la Comisión debe ser autorizada a subdelegar sus competencias de ejecución de los recursos del FED a los Jefes de las Delegaciones de la Unión que pertenecen al SEAE como una institución aparte. Los ordenadores delegados [personal designado por la Comisión] deben seguir siendo responsables de la definición de los sistemas de gestión y control internos, mientras que los Jefes de las Delegaciones [personal designado por el SEAE] de la Unión deben ser responsables de la organización y del funcionamiento adecuados de los sistemas de gestión y control internos, y de la gestión de los fondos y de las operaciones llevadas a cabo en sus Delegaciones. A tal efecto, deben informar dos veces al año. Procede establecer la revocación de dicha delegación de conformidad con las normas aplicables a la Comisión. [Además] Con objeto de cumplir el principio de buena gestión financiera, los Jefes de las Delegaciones de la Unión, cuando actúen como ordenadores subdelegados, deben aplicar las normas de la Comisión y deben estar sujetos a los mismos deberes, obligaciones y responsabilidades que cualquier otro ordenador subdelegado. Con este fin, deben remitirse también a la Comisión al ser la institución de la que dependen.»

electoral son independientes de todas las instituciones y de los Estados miembros. No obstante, su financiación procede del Instrumento de financiación para la promoción de la democracia y los derechos humanos en el mundo, gestionado por la Comisión Europea, y en concreto por la DG de Desarrollo y Cooperación - EuropeAid<sup>41</sup>. Tras el Tratado de Lisboa, y en concreto en el caso de las misiones enviadas a Sudán, el protagonismo de la Comisión Europea en misiones anteriores ha sido sustituido por el de otras instituciones y organismos, y particularmente por el Servicio Europeo de Acción Exterior.

El anuncio del envío de la misión de la Unión a las elecciones presidenciales fue en cualquier caso realizado por la Alta Representante, a quien se ha asociado con la adopción de esta decisión, y también criticado por ello<sup>42</sup>. Dicho esto, el Parlamento Europeo envió su propia misión de observación electoral a las mismas elecciones, encabezada por la Eurodiputada A. Gomes. Además, el Consejo ha manifestado también su disposición a enviar otras misiones en el futuro<sup>43</sup>, por lo que no resulta muy claro de quién depende en último término la decisión de enviar una misión electoral «de la Unión». En cualquier caso, las conclusiones de la misión sobre las elecciones, presentadas el 17 de abril de 2010, indicaron que los comicios no habían satisfecho estándares internacionales mínimos de limpieza y transparencia. No obstante, habida cuenta de la situación particular de

---

<sup>41</sup> Regulado en lo esencial por el Reglamento (CE) n.º 1889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006 por el que se establece un instrumento de financiación para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial, *DO L* 386 de 29.12.2006, p. 1.

<sup>42</sup> Véase en este sentido la opinión crítica de A. Délétroz, vicepresidente para Europa de International Crisis Group, que considera equivocada la decisión de la Sra. Ashton de enviar la misión pues, de este modo, se estarían legitimando unas elecciones que habían sido amañadas antes de que llegaran los observadores: «los observadores deberían al menos entender en qué se están metiendo. Tienen que ser conscientes de que ellos no van a impedir que se produzca un fraude electoral masivo, ya que gran parte de las trampas ya están hechas. La ley electoral favorece al partido de Al Bashir, que manipuló el censo del año pasado para inflar el número de distritos que lo apoyan y amañó el registro de los votantes en Darfur de modo que sólo una fracción de los tres millones de desplazados de esa región devastada por la guerra podrá emitir su voto.» El artículo puede consultarse en [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org). Asimismo, pueden consultarse el anuncio por parte de la Alta Representante en [www.europa-eu-un.org](http://www.europa-eu-un.org).

<sup>43</sup> En su reunión de 26 de julio de 2010 [el Consejo manifiesta] «su disposición a enviar una misión de observación electoral de la UE a Sudán con tiempo suficiente para observar todas las fases del proceso de referéndum, incluido el registro de votantes, y aguarda con interés la pronta recepción de una invitación de las autoridades sudanesas». Nota informativa n.º 12560/10.



Sudán después de muchos años de guerra civil, y en el marco de la necesidad de completar la aplicación del Acuerdo General de Paz, la misión se mostró satisfecha con el carácter pacífico y la amplia participación del pueblo sudanés<sup>44</sup>. Recientemente, como había anunciado el Consejo<sup>45</sup>, la Unión envió una segunda misión electoral a Sudán, en este caso para evaluar la limpieza y transparencia del referéndum sobre la independencia de Sudán del Sur. La misión fue dirigida de nuevo por la Eurodiputada belga V. de Keyser y su informe preliminar, presentado el 17 de enero de 2011, señaló que el referéndum fue pacífico, con alta participación y creíbles resultados<sup>46</sup>. De nuevo el Parlamento Europeo envió su propia misión, encabezada por la Sra. Mariya Nedelcheva, que apoya las conclusiones del informe preliminar de la misión de la UE.

## 2. EL CONSEJO

### A) Estrategia de la UE para Sudán y Sudán del Sur

El Consejo se ha mostrado particularmente activo en relación con Sudán en los últimos meses. El Consejo estableció las directrices generales de la política de la Unión en Sudán en la reunión del Consejo de Asuntos Generales de 26 de Julio de 2010, que incluyen el apoyo al referéndum sobre

---

<sup>44</sup> El informe preliminar de la misión fue presentado el 17 de abril. El informe completo se presentó el 28 de junio de 2010.

<sup>45</sup> En efecto, el Consejo, en su reunión de 26 de julio de 2010, tras la celebración pues de las elecciones de abril, manifestó «su disposición a enviar una misión de observación electoral de la UE a Sudán con tiempo suficiente para observar todas las fases del proceso de referéndum, incluido el registro de votantes, y aguarda con interés la pronta recepción de una invitación de las autoridades sudanesas». Véase *supra* la nota 43.

<sup>46</sup> El informe preliminar puede consultarse en el enlace: [www.eucom.eu](http://www.eucom.eu). Un ejemplo gráfico de la pérdida de protagonismo de la Comisión puede verse en el informe de la misión electoral enviada a Sudán con motivo del referéndum en Sudán del Sur. En el mismo se aclara que no sólo la Comisión, institución financiadora, sino también ahora el Servicio Europeo de Acción Exterior, garantizan la independencia de la misión enviada en la elaboración del mismo: «This report was produced by the European Union Election Observation Mission to the Southern Sudan Referendum and presents the mission's findings on the Referendum held from 9-15 January 2011. These views have not been adopted or in any way approved by the European External Action Service or the European Commission and should not be relied upon as a statement of the European External Action Service or the European Commission. The European External Action Service does not guarantee the accuracy of the data included in this report, nor does it accept responsibility for any use made thereof.»

la independencia de Sudán del Sur y a la aplicación pacífica del AGP<sup>47</sup>. Desde julio de 2010, el Consejo ha reiterado estas directrices en sus reuniones de 22 de noviembre de 2010, 13 de diciembre de 2010 y 31 de enero de 2011.

Por otra parte, mediante decisión de 11 de agosto de 2010, el Consejo nombró, a propuesta de la Alta Representante, un nuevo Representante Especial de la Unión Europea en Sudán, la Sra. R. Marsden, una diplomática experimentada, también en la zona, al haber sido embajadora del Reino Unido en Sudán. El Consejo ha confiado una larga lista de tareas a la nueva Representante Especial<sup>48</sup>. Además, la Representante Especial también participará en la formulación de una futura estrategia y actuación de la UE una vez cumplido el Acuerdo General de Paz en Julio de 2011<sup>49</sup>. El mandato de la Sra. Marsden, que tenía una duración relativamente corta, desde el 1 de septiembre de 2010 al 31 de agosto de 2011, fue modificado el 01.08.2011 para incluir en el mismo a la nueva República de Sudán del Sur y prorrogar su duración hasta el 30 de junio de 2012<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> El Consejo subrayó «la disposición de la UE a apoyar: i) los próximos procesos de referéndum en el Sudán del Sur y la región de Abyei mediante asistencia técnica y financiera sustancial; ii) la aplicación pacífica del AGP [Acuerdo General de Paz] para llegar a un acuerdo sobre las cuestiones posteriores al referéndum y trabajar por la estabilidad regional a largo plazo; iii) los trabajos del Grupo de expertos de alto nivel de la Unión Africana; iv) el desarrollo de capacidades y la asistencia para hacer frente a los desafíos a los que se enfrenta Sudán del Sur; v) los esfuerzos para atajar la inseguridad y para alcanzar un acuerdo de paz duradero para Darfur; vi) los trabajos de la Corte Penal Internacional; y vii) el desarrollo continuo y la ayuda humanitaria en todo Sudán» (numeración añadida).

<sup>48</sup> Cabe destacar las de «actuar de enlace con el Gobierno de Sudán, el Gobierno de Sudán del Sur, los movimientos armados de Darfur y otras partes sudanesas así como la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, y mantener una estrecha colaboración con la UA y la ONU, con el fin de llevar a cabo los objetivos de la política de la Unión[o] por lo que se refiere a la lucha contra la impunidad en Sudán y al respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de los niños y de las mujeres, llevar a cabo un seguimiento de la situación y mantener contactos regulares con las autoridades sudanesas, la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, la UA y la ONU, en especial con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, y con los observadores de derechos humanos presentes en la región». Véase a este respecto la Decisión 2010/450/PESC del Consejo, de 11 de agosto de 2010, por la que se nombra al Representante Especial de la Unión Europea en Sudán, *DO* n.º L 211 de 12.08.2010 pp. 42-44, artículo 3, apartados a y f.

<sup>49</sup> Decisión 2010/450/PESC..., *Id.*, apartado i.

<sup>50</sup> Decisión 2011/499/PESC del Consejo de 1 de agosto de 2011 por la que se modifica y prorroga la Decisión 2010/450/PESC por la que se nombra al Representante Especial de la Unión Europea en Sudán, *DO* n.º L 206 de 11.08.2011 pp. 50-52.

Por último, el 20 de junio de 2011, en su sesión relativa a los Asuntos Exteriores, el Consejo adoptó un enfoque integral («a comprehensive approach») para Sudán y, a partir del 9 de julio, para Sudán del Sur. A tenor de las mismas, el Consejo se compromete, *inter alia*, a apoyar la coexistencia y desarrollo de dos Estados viables y a apoyar un acuerdo de paz que aborde la cuestión de Darfur<sup>51</sup>.

### B) Creación y entrada en funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior

El Consejo adoptó la decisión por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) el 26 de julio de 2010<sup>52</sup>. El análisis pormenorizado de esta decisión no es objeto del presente estudio<sup>53</sup>. No obstante, a los efectos del mismo conviene subrayar que la decisión del Consejo relativa al SEAE incluye una serie de disposiciones relevantes sobre la cooperación exterior y la política de desarrollo, cuya gestión deja de recaer exclusivamente en la Comisión Europea. A este respecto, las discusiones mantenidas entre las instituciones sobre la división de competencias entre el SEAE y la Comisión no han estado exentas de dificultad, *inter alia*, porque se alegaba que el TL no permitía en modo alguno limitar la competencia de la Comisión en este ámbito<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> En concreto el Consejo se compromete a «i) apoyar el desarrollo y la coexistencia pacífica de dos Estados viables, estables y prósperos los estados; ii) Continuar apoyando los esfuerzos para llegar a un acuerdo de paz global e incluyente para Darfur; iii) Continuar apoyando los esfuerzos de reducción de pobreza de ambos gobiernos; iv) contribuir al desarrollo de un gobierno responsable, transparente y eficaz en ambos estados basada en el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y el imperio de la ley; y a v) Contribuir a la coordinación eficaz de la ayuda internacional, incluso a través de un estado estrategia una para el sur de Sudán, al nivel estratégico y operativo bajo la dirección de la ONU» (numeración añadida). Traducción libre de parte de las conclusiones. Véase la nota informativa n.º 11824/11.

<sup>52</sup> Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (2010/427/UE), DO L 201, 3.8.2010.

<sup>53</sup> Véase en este sentido el estudio de GUTIÉRREZ ESPADA, C. «El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿solo una hermosa fachada para la inanidad?», en *Cuadernos europeos de Deusto*, n.º 44, 2011, pp. 63-92 o ALDECOA LUZÁRRAGA, F., y GUINEA LLORENTE, M., «Nace la diplomacia común de la UE», en *Política exterior*, 2010, v. XXIV, julio/agosto, n. 136, pp. 62-74.

<sup>54</sup> Véase en este sentido VAN REISEN, M., «Note on the legality of inclusion of aspects of EU Development Cooperation and Humanitarian Assistance in the European External

En cualquier caso, el compromiso alcanzado, reflejado en el artículo 9 de la decisión sobre el SEAE reconoce, en primer lugar, que la gestión de los programas de cooperación exterior de la Unión es responsabilidad de la Comisión, eso sí, «sin perjuicio de» las funciones que la decisión confía al propio SEAE<sup>55</sup>. En segundo lugar, la decisión precisa que es la Alta Representante la que garantizará la coordinación política general de la acción exterior de la Unión, y, en lo relativo a este ámbito, la que deberá velar por la unidad, eficacia y coherencia de la acción exterior de la Unión<sup>56</sup>.

Por tanto, la decisión reconoce, de una lado, que la gestión de los programas de cooperación recae en principio sobre la Comisión y, de otro, que la Alta Representante es la competente para coordinar esta política en el exterior junto con las demás (lo que por otro lado se deduciría de la ubicación de la política de desarrollo en la Parte quinta del TFUE —Acción Exterior de la Unión—). Pero además, como se ha apuntado *supra*, la decisión asigna funciones concretas al SEAE en esta política, *sin perjuicio de* las de la Comisión. En particular, con arreglo al artículo 9, apartado 3 de la decisión, el SEAE contribuirá al ciclo de programación y gestión de los instrumentos antes mencionados, los del apartado 2 de la decisión, y será además responsable de *preparar* una serie de decisiones de la Comisión relativas a las fases plurianuales estratégicas dentro del ciclo de programación. Entre las decisiones que el SEAE preparará se encuentran las relativas a los importantes documentos de estrategia por países y documentos de estrategia regional, así como los programas indicativos nacionales y regionales. Por último, en lo relativo a dos instrumentos multimillonarios, en concreto, el FED y el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, la de-

---

Action Service (EEAS)», Bruselas, *Europa External Policy Advisors*, 5 March 2010. Para una discusión interesante sobre la necesidad o conveniencia de modificar el TL para conferir competencias en materia de política de desarrollo al SEAE véase el artículo de DUKE, S. y BLOCKMANS, S., «The Lisbon Treaty stipulations on Development Cooperation and the Council Decision of 25 March 2010 (Draft) establishing the organization and functioning of the European External Action Service», *European Institute of Public Administration (EIPA)*, Maastricht, May 2010, [www.eipa.eu](http://www.eipa.eu).

<sup>55</sup> La decisión enumera los instrumentos más importantes de la política de desarrollo de la Unión confiados al SEAE, incluyendo lo relativo FED. Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (2010/427/UE), *DO*, L 201, 3.8.2010, artículo 9, apartado 1.

<sup>56</sup> Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (2010/427/UE), *DO*, L 201, 3.8.2010, artículo 9, apartado 2.

cisión precisa que las propuestas serán elaboradas de forma conjunta por los servicios del SEAE y de la Comisión, bajo la responsabilidad del Comisario competente en política de desarrollo y se transmitirá de forma conjunta con el Alto Representante para su adopción por la Comisión.

Antes de la entrada en vigor de esta decisión, DG DEV (hoy DG de desarrollo, cooperación y EuropeAid) gestionaba el FED, y DG RELEX gestionaba el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, con excepción de Sudáfrica<sup>57</sup>. Además, la responsabilidad de preparar los proyectos de documentos de estrategia nacional recaía inicialmente en los jefes de delegación de la Comisión en los países en cuestión, lo que no ha cambiado. Sin embargo, estos jefes de delegación lo son ahora de la Unión y están bajo la autoridad de la Alta Representante. Por otro lado, en un futuro muy próximo, muchos de los jefes de delegación de la Unión procederán de los servicios diplomáticos de los Estados miembros por lo que la impronta de la Comisión en estos documentos será aún más difusa.

En otros términos, el Comisario en política de desarrollo, actualmente el Sr. Piebalgs, deja de ser el único competente para gestionar y presentar propuestas relativas al FED. A partir de ahora deberá hacerlo conjuntamente con la Alta Representante, la Sra. Ashton. No parece sin embargo que esta refundición vaya a eliminar «voces», al menos en el corto plazo, puesto que el Sr. Piebalgs continúa representando a la Unión, a justo título, tanto en Bruselas como en Sudán en esta materia<sup>58</sup>. De hecho, el resultado hasta la fecha es más bien el contrario, pues ahora la Alta Representante también lo hace<sup>59</sup>. En cualquier caso, el Comisario Piebalgs no ha sido el único en visitar Sudán desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. También lo hizo, en Junio de 2010, la Comisaria de Cooperación Internacional, Ayuda Humanitaria y Respuesta a las Crisis, C. Georgiana.

---

<sup>57</sup> VARRENTI, M. G., «EU Development Cooperation after Lisbon: The Role of the European External Action Service», *EU Diplomacy Papers* 10 / 2010, p. 19.

<sup>58</sup> Véase, por ejemplo, la nota de prensa publicada el 23 de mayo en relación precisamente con la decisión de liberar fondos FED para Sudán del Sur, referencia IP/11/628 de 23/05/2011, o la anterior, del mismo mes, realizada durante la visita del Sr. Piebalgs a Sudán del Sur, Referencia SPEECH/11/336 de 13/05/2011, ambas en <http://europa.eu/rapid>.

<sup>59</sup> Véanse, por ejemplo, los comentarios relativos a la estrategia a largo plazo de la Comisión en materia de cooperación para el desarrollo realizados por la Alta Representante ante el Parlamento Europeo, Remarks on Sudan, Referencia SPEECH/11/67 de 02/02/2011, <http://europa.eu/rapid>.

### C) Programación conjunta de las políticas de desarrollo en Sudán del Sur

En aras de una mayor coherencia, coordinación e impacto, los Estados miembros decidieron el 22 de febrero de 2011, en el marco de una reunión informal en Bruselas de ministros de desarrollo y/o asuntos exteriores, desarrollar una estrategia de programación conjunta de las políticas de desarrollo de la UE y de los Estados miembros en Sudán del Sur<sup>60</sup>. A este respecto, tras el referéndum sobre la libre determinación de Sudán del Sur de Sudán, celebrado en enero de 2011, los Estados miembros consideran que la creación de este nuevo Estado representa una importante oportunidad para la acción conjunta de la UE<sup>61</sup>. En este contexto, los elementos básicos de dicha programación conjunta en la que «Todos los Estados miembros y todos los instrumentos de la UE están involucrados» incluirán una Plan de Desarrollo y un Documento de Estrategia Nacional en el que todos los órganos de la Unión se coordinarán en buena medida a través de la Representante Especial, quien también coordinará la estrategia de la Unión con los EEUU, Noruega, UN y el Banco Mundial<sup>62</sup>.

El nuevo enfoque tiene como objetivo mejorar la visibilidad de la UE, pero también la de los Estados miembros, en Sudán y reforzar el impacto de las acciones de la UE, entendida como la propia UE de un lado y los

<sup>60</sup> Véase a este respecto la nota informativa sobre la programación conjunta de la ayuda al desarrollo de la UE y los Estados miembros a Sudán. N.º 10449/11, de 19 de mayo de 2011.

<sup>61</sup> Véase a este respecto la nota informativa sobre la programación conjunta de la ayuda al desarrollo de la UE y los Estados miembros a Sudán: *Ibidem*.

<sup>62</sup> *Id*, p. 3: «i) El trabajo de programación que se está llevando a cabo a nivel local, en Juba y Jartum, y que está basado en un análisis conjunto de las necesidades de desarrollo de Sudán del Sur. Todos los Estados miembros y todos los instrumentos de la UE están involucrados en este trabajo; ii) El próximo Plan de Desarrollo 2011-2013 para Sudán del Sur, que será la base para la estrategia del país (el futuro Documento de Estrategia Nacional o Country Estratega Paper) y para adoptar las opciones fundamentales de programación —a saber—, los sectores prioritarios y los indicadores de resultados. El Plan de Desarrollo será realizado en coordinación con otros colaboradores en el desarrollo de Sudán como los Estados Unidos, Noruega, las Naciones Unidas y el Banco Mundial; iii) Una discusión de los sectores de Sudán, teniendo en cuenta la división del trabajo y la distribución provisional de los mismos entre los Estados miembros y la Unión/previsiones financieras; iv) La programación conjunta será la base para un plan de trabajo conjunto de la UE y los Estados miembros que incluya los objetivos de gasto para los próximos tres años; y v) La programación conjunta debe conducir a un acuerdo sobre un documento de estrategia nacional conjunta (Country Estratega Paper) que incluya la respuesta conjunta de la UE a la situación en Sudán.»

Estados miembros de otro, en el territorio sudanés. Con este fin se han creado grupos de trabajo en Sudán (Juba y Jartum) y también en Bruselas, de forma que los Estados miembros que no tienen representación en Sudán puedan estar asociados a los trabajos. El documento de programación conjunta, que fue discutido en el Consejo de Asuntos Exteriores del pasado 23 y 24 de mayo, 2011 y aprobado en la reunión del Consejo de 20 de junio 2011<sup>63</sup>, es la base sobre la que se ha redactado el documento de estrategia nacional para Sudán del Sur (*Joint Country Strategy Paper* o «CSP»), un borrador del cual ya fue presentado el pasado 27 de octubre 2011 en Juba, y cuya redacción definitiva estaba prevista para noviembre de 2011, si bien no ha sido publicado aún. El documento de estrategia nacional para Sudán del Sur será el documento de referencia para la programación de la UE y los Estados miembros en materia de desarrollo para Sudán del Sur. Está previsto además que la acción conjunta se lleve a cabo mediante mecanismos conjuntos sobre el terreno, eso sí, siempre que sea posible<sup>64</sup>. Es más, está previsto que el modelo de programación conjunta iniciado con Sudán del Sur se extienda en 2014 a todos los países a los que se dirige la política de desarrollo de la Unión<sup>65</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la política de la Unión Europea en Sudán, y Sudán del Sur, es susceptible de ganar en coordinación, visibilidad y eficacia. También en coherencia. Algunos elementos invitan a pensar así.

En primer lugar, todas las políticas que actualmente programa y ejecuta la Comisión en Sudán, a saber, las políticas de desarrollo, comercio y ayuda humanitaria, se ubican formalmente dentro de la quinta parte del TFUE, la relativa a la acción exterior de la Unión. En consecuencia, estarán coordinadas al menos formalmente por la Alta Representante. Dicho esto, es cierto que las competencias del responsable de comercio, el Sr. De

---

<sup>63</sup> Las conclusiones de esta reunión del Consejo pueden consultarse en la nota informativa n.º 11824/11 (véase *supra* nota 51).

<sup>64</sup> Véanse a este respecto la nota informativa sobre la programación conjunta de la ayuda al desarrollo de la UE y los Estados miembros a Sudán, *supra* nota 60, p. 5 y el apartado 13 de las conclusiones del Consejo relativas a Sudán, *supra* nota 51.

<sup>65</sup> Véase en este sentido el reciente «*policy briefing*» publicado por Oxfam sobre el SEAE: BLOCKMANS, S., ALONSO, N. y WALD, T., «Fit for Purpose? The European External Action Service one year on», January 2012, Oxfam International, página 14.

Gutch, no parecen verse limitadas significativamente por las funciones de la Alta Representante, y que los responsables de desarrollo, el Sr. Piebalgs, y ayuda humanitaria, la Sra. Georgiana, no parecen, por el momento, que estén dispuestos a delegar en la Alta Representante sus mensajes con proyección exterior, ni a dejar de visitar las zonas afectadas. En cualquier caso, la situación, al menos sobre el papel, ha mejorado con respecto al pasado. A este respecto, por ejemplo, en las Conclusiones del Consejo de 20 de junio de 2011 se anuncian, en el mismo párrafo, aspectos importantes de las nuevas políticas de desarrollo y de comercio de la Unión respecto de Sudán del Sur<sup>66</sup>.

En segundo lugar, los cambios operados en la Comisión, y especialmente, la eliminación de dos Comisarios (el de DG Aidco y la de DG RELEX), la fusión de las políticas de desarrollo y ejecución de la ayuda al desarrollo (llevadas a cabo respectivamente en el pasado por DG Desarrollo y DG Aidco-EuropAid) en una sólo Dirección General, DG Desarrollo y Cooperación-Aidco-EuropAid, van en la buena dirección pues, de un lado, reducen las posibilidades de colisión de objetivos entre DGs y, de otro, reducen, necesariamente el número de «voces» de la Unión en la escena internacional.

En tercer lugar, y muy importante, la creación del SEAE y la transferencia al mismo de competencias y personal en materia de desarrollo permitirá coordinar mejor el diálogo político con Sudán, y Sudán del Sur, del que anteriormente se ocupaba DG RELEX con la política de desarrollo con este país, cuya competencia recaía exclusivamente en DG Desarrollo y Cooperación dentro de la Comisión. A partir de la puesta en funcionamiento del SEAE, la programación de las políticas de desarrollo deja de ser competencia exclusiva de DG Desarrollo y Cooperación, pasando a ser responsabilidad conjunta. Así, por ejemplo, en lo relativo al multimillonario Fondo Europeo de Desarrollo, toda propuesta deberá ser elaborada conjuntamente por los servicios del SEAE y de la DG de Desarrollo y se

---

<sup>66</sup> Véase a este respecto el apartado 13 de las conclusiones del Consejo relativas a Sudán (*supra* nota 51): «The EU has substantially increased its development assistance to meet South Sudan's needs. In consultation with the Government of South Sudan and in coordination with other international partners including the UN, the EU and its Member States will take forward the joint programming of development assistance in the following areas: justice/rule of law; education; health; water management; urban development and the rural economy. Furthermore, the EU commits to continued cooperation with South Sudan on trade matters, and to ensure duty-free and quota-free access to EU markets under «Everything But Arms», as soon as the conditions are met». Puede consultarse en [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)



transmitirá de forma conjunta por el Alto Representante y el Comisario de Desarrollo para su adopción por la Comisión. De esta forma los diferentes actores de la política de la UE en Sudán en el seno de la Comisión deberán trabajar conjuntamente, lo que reduce considerablemente el riesgo de descoordinación entre políticas. Ahora bien, lo anterior comporta asimismo un riesgo, a saber, el de subordinar los objetivos de la política de desarrollo, que debe ir destinada a la erradicación de la pobreza, a otros objetivos de política exterior, de los que se ocupará el SEAE, ajenos a la política de desarrollo. Dicho de otro modo, se teme que los multimillonarios recursos de, por ejemplo, el FED puedan acabar siendo empleados en fines distintos a los de la cooperación al desarrollo a resultas de los consensos a los que deban llegar el SEAE y la DG de Desarrollo. Este riesgo ha sido también puesto de manifiesto por la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE en el reciente informe sobre las repercusiones del Tratado de Lisboa en las relaciones ACP-UE<sup>67</sup>.

Este riesgo sin duda existe, si bien puede ser matizado, habida cuenta de los contrapesos previstos a la discrecionalidad del SEAE en esta materia. Estos contrapesos provienen, en primer lugar, del propio Tratado, que establece claramente en el artículo 208 TFUE que el objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito es la progresiva reducción y finalmente la erradicación de la pobreza por lo que este objetivo no deberá ser ignorado en ningún caso. Es más, de la lectura del artículo 208 TFUE *in fine* se desprende que es la política de cooperación la que debe ser tenida en cuenta por las demás, y no al revés<sup>68</sup>. Pero los contrapesos no acaban ahí puesto que el Comisario de Desarrollo podrá intervenir en diferentes fases de la programación y gestión de los instrumentos de la política de desarrollo para garantizar que los objetivos de ésta no resultan comprome-

---

<sup>67</sup> Informe sobre las repercusiones del Tratado de Lisboa en las relaciones ACP-UE, de 12.9.2011, Parte B, Exposición de Motivos, ACP-EU/101.082/B/2011 en el que se afirma, en concreto, que «Algunos hablarán de un riesgo de marginación y de posible instrumentalización de la cooperación al desarrollo. La nueva política exterior de la UE solo será eficaz si combina de forma inteligente todos los instrumentos de que dispone. A este respecto, es importante que la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea disponga de capacidades y medios suficientes para llevar a cabo su acción, en especial para influir de modo suficiente en la programación final de cada país y en la asignación de los fondos. Corresponde al SEAE considerar la política de desarrollo prioritaria en sus relaciones exteriores.»

<sup>68</sup> La disposición prevé que «La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo»

tidos<sup>69</sup>. Además, el Parlamento Europeo y la sociedad civil, incluyendo las numerosas ONGs que se han mostrado recelosas con la transferencia de competencias de la política de desarrollo al SEAE, estarán a buen seguro vigilantes. De hecho, algún autor ha recordado a este respecto que, con base en una sentencia del Tribunal de Justicia de noviembre de 2008 referida al Banco Europeo de Inversiones, todas las instituciones de la Unión deben tener en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar sus políticas en países en desarrollo, lo que obligaría también al SEAE<sup>70</sup>.

Por último, aunque aún es pronto para evaluar el impacto de los elementos mencionados en la política de la Unión con Sudán, algunos cambios comienzan a vislumbrarse. Es el caso de la estrategia de programación conjunta de las políticas de desarrollo de la UE y de los Estados miembros en Sudán del Sur, que debe conducir a un acuerdo sobre un documento de estrategia nacional conjunta (*Country Strategy Paper*) que incluya la respuesta conjunta de la UE a la situación en Sudán<sup>71</sup>. Esta estrategia reúne, de un lado, a los Estados miembros y a la Unión, ambos con competencias paralelas en este ámbito como hemos visto, y, de otro, permitirá poner en práctica los nuevos procedimientos con los que el SEAE, empezando por los nuevos jefes de delegación de la Unión, y los servicios de la Comisión, especialmente los de la DG de Desarrollo trabajarán conjuntamente para desarrollar un documento de estrategia nacional para este nuevo país. Los aires de cambio se perciben también en las pala-

---

<sup>69</sup> Para un análisis detallado de estos contrapesos véase VARRENTI, M. G., «EU Development Cooperation after Lisbon: The Role of the European External Action Service», *loc. cit.*

<sup>70</sup> VAN REISEN, M. y STOCKER, S., «El Tratado de Lisboa y las nuevas perspectivas para la política de desarrollo de la UE». El texto de este artículo puede consultarse en [www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org). La referencia a la sentencia a la que hace mención el artículo, que no viene citada, es la siguiente: Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de noviembre de 2008, *Parlamento Europeo contra Consejo*, en el Asunto C-155/07, *Rec.* 2008 p. I-8103. El Parlamento Europeo está de hecho jugando un papel más importante en relaciones exteriores de lo que cabría pensar en base a sus competencias atribuidas, véase por ejemplo en relación con la influencia del Parlamento Europeo en la configuración del SEAE: DUCH GUILLOT, J., «La intervención del Parlamento Europeo en la creación y la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior», *Unión Europea Aranzadi* 2011, Año XXXVII, n.º 3, pp. 17-27.

<sup>71</sup> Véase a este respecto la nota informativa sobre la programación conjunta de la ayuda al desarrollo de la UE y los Estados miembros a Sudán, citada en la nota 60.

bras del Director General de la DG de Desarrollo y Cooperación en relación con la estrategia de la UE para Sudán del Sur<sup>72</sup>.

Habrà que estar, por tanto, atentos a los resultados concretos de esta nueva fase en las relaciones de la UE con Sudán y Sudán del Sur<sup>73</sup>. Esperemos que el compromiso de trabajo conjunto y cooperación de los Estados miembros y las instituciones sea sincero, y que el objetivo fundamental de la política de cooperación al desarrollo previsto por el Tratado de Lisboa, a saber, la erradicación de la pobreza se persiga con la tenacidad que el mismo merece. A este respecto, cabe recordar que el principio de cooperación leal previsto en el artículo 4, 3 TUE vincula a instituciones y Estados miembros en la consecución de los objetivos de la Unión<sup>74</sup>, y, en particular a los Estados miembros a ayudar a la Unión en el cumplimiento de su misión y a abstenerse de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión. Lo que ha recordado el Tribunal de Justicia en numerosas ocasiones, también en el ámbito de la PESC<sup>75</sup>. Se

---

<sup>72</sup> Entrevista a F. Fotiadis en el contexto de la investigación que ha llevado a cabo la Cámara de los Lores y a la que ya me he referido *supra* nota 7, traducción libre del inglés: «En términos generales, nosotros vemos [la estrategia para Sudán del Sur] como una prueba para ver si la UE —en el marco de la nueva puesta en marcha del servicio exterior, el nuevo tratado, etcétera— puede ofrecer algo que haga la diferencia a la hora de permitir que este nuevo estado sobreviva en lugar de que se convierta en un estado fallido desde el principio. Se trata de una prueba para nosotros. Este es un asunto muy importante en el que tenemos que demostrar que estamos en condiciones de hacer algo al respecto. Nosotros hemos discutido esto ampliamente con los Estados miembros de la UE y hemos acordado que todos debemos trabajar juntos en el desarrollo. [...] Hemos acordado a nivel político que nuestras intervenciones formarán parte de una programación conjunta para poder ofrecer algo coherente y eficaz sobre el terreno».

<sup>73</sup> Las primeras evaluaciones que se están realizando sobre la coordinación del SEAE en el terreno son positivas, véase en este sentido el reciente «policy briefing» publicado por Oxfam sobre el SEAE: BLOCKMANS, S., ALONSO, N. y WALD, T., *loc. cit.* *supra* nota 66.

<sup>74</sup> Véanse, por todas, en relación con la aplicación del principio a las instituciones las decisiones del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1990, *Zwartveld*, C-2/88 [1990] *Rec.* I-3365 y del Tribunal General de 11 de febrero de 1992, *Panagiotopoulou c. Parlamento*, T-16/90 [1992] *Rec.* II-91, apartado 51.

<sup>75</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 1997, *Centro-Com*, C-124/95 [1997] *Rec.* I-81; de 2 de junio de 2005, *Comisión c. Luxemburgo*, C-266/03 [2005] *Rec.* I-4805; de 30 de junio de 2006, *Comisión c. Irlanda [MOX plant]* C-459/03 [2006] *Rec.* I-4635; de 12 de febrero de 2009, *Comisión c. Grecia (IMO)*, C-45/07 [2009] *Rec.* I-701; o de 20 de Abril de 2010, *Comisión c. Suecia [PFOS]*, no publicada aún. Véase también el nuevo artículo 24, 3 TUE: «Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua y respetarán la acción de la Unión en este ámbito».

trata, en definitiva, de que los distintos actores de la Unión en Sudán coordinen de verdad su acción, como un bloque bien cohesionado<sup>76</sup>.

#### LA UNIÓN EUROPEA EN SUDÁN ANTES Y DESPUÉS DEL TRATADO DE LISBOA: COHERENCIA «SIN PERJUICIO DE»

**RESUMEN:** Este estudio analiza los cambios que el Tratado de Lisboa puede comportar para la política de la Unión en Sudán y Sudán del Sur. Con este fin, el estudio describe, en primer lugar, las principales políticas llevadas a cabo por la Unión en Sudán antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa e identifica a los responsables de las mismas. A continuación, se analizan las principales novedades aportadas por el Tratado de Lisboa en aquellas materias que, con base en las conclusiones de la primera sección, son relevantes para la acción de la Unión en Sudán. En esta sección se analizarán también una serie de decisiones que tanto la Comisión como el Consejo han adoptado desde la entrada en vigor del Tratado. Por último se presentan unas consideraciones a modo de conclusión sobre el impacto que el nuevo sistema institucional y normativo puede tener en la relación de la UE con Sudán y Sudán del Sur en el futuro. Estas conclusiones indican que con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la política de la Unión Europea en Sudán, y Sudán del Sur, es susceptible de ganar en coordinación, visibilidad, coherencia y eficacia, si bien se incrementa el riesgo de subordinar los objetivos de la política de desarrollo a otros objetivos de política exterior.

**PALABRAS CLAVE:** Sudán; Sudán del Sur; Unión Europea; UE; políticas; Tratado de Lisboa; antes; después; desarrollo; SEAE.

#### THE EUROPEAN UNION IN SUDAN BEFORE AND AFTER THE TREATY OF LISBON: CONSISTENCY «WITHOUT PREJUDICE»

**ABSTRACT:** This study examines the changes that the Lisbon Treaty may entail for the European Union's policy in Sudan and South Sudan. To this end, the study describes, first, the main policies implemented by the Union in Sudan before the entry into force of the Lisbon Treaty, and identifies those responsible for them. It then discusses the key developments made by the Lisbon Treaty in matters which, based on the findings of the first section, are relevant to the Union's action in Sudan and describes a series of decisions that the Commission and the Council have adopted since the entry into force of the Lisbon Treaty. Finally some conclusions are submitted on the impact that the new institutional and regulatory system may have on the EU's relationship with Sudan and South Sudan in the future.

<sup>76</sup> Pues, como sostuvo hace unos años el que fuera Alto Representante para la PESC de la Unión, J. Solana Madariaga, «La labor diplomática y las políticas de desarrollo, comercio y medio ambiente deberían seguir el mismo esquema. En una crisis la unidad de mando es insustituible», *Una Europa segura en un mundo mejor, Estrategia europea de seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 13.

These findings indicate that with the entry into force of the Treaty of Lisbon, the European Union's policy in Sudan and South Sudan is likely to gain in coordination, visibility, consistency and efficiency, yet there is also an increasing risk of subordinating objectives of development policy to other foreign policy objectives.

KEY WORDS: Sudan; South Sudan; European Union; EU; policies; Lisbon Treaty; before; after; development; EEAS.

#### L'UNION EUROPÉENNE AU SOUDAN AVANT ET APRES LE TRAITE DE LISBONNE: COHÉRENCE «SANS PREJUDICE DE»

RÉSUMÉ: Cette étude examine les changements que le Traité de Lisbonne peut comporter pour la politique de l'Union au Soudan, et après le 9 Juillet 2011, au Sud-Soudan. À cette fin, l'étude décrit, d'abord, les principales politiques mises en œuvre par l'Union [y compris celles faites par certains États membres] au Soudan avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et identifie ceux qui sont responsables pour eux. Il aborde ensuite les principaux développements réalisés par le Traité de Lisbonne dans les domaines qui, sur la base des conclusions de la première section, sont pertinentes pour l'action de l'Union au Soudan. En outre, cette section va analyser une série de décisions que la Commission et le Conseil ont adopté depuis l'entrée en vigueur du Traité. Enfin, certaines considérations sont présentées dans la conclusion sur l'impact que le nouveau système institutionnel et réglementaire peut avoir sur les relations de l'UE avec le Soudan et le Sud Soudan. Ces résultats indiquent que avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne la politique de l'Union européenne vers Soudan et Sud-Soudan est susceptible de gagner en coordination, visibilité, cohérence et d'efficacité, tout en augmentant le risque de subordonner objectifs de la politique de développement à d'autres objectifs de politique étrangère.

MOTS CLES: Soudan; Sud-Soudan; l'Union européenne; l'Union européenne; les politiques; le Traité de Lisbonne; avant; après; le développement; SEAE.

